

MEDIDA PROVISÓRIA E TRIBUTOS

ARNALDO ESTEVES LIMA*
*Juiz Vice-Presidente do Tribunal
Regional Federal da 2ª Região*

Pelo art. 62/CF, havendo "*relevância e urgência*", o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias". Perderão eficácia, diz o par. único, desde sua edição, caso não sejam convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. A adequação de tal espécie legislativa para veicular matéria tributária é admitida pela jurisprudência do STF, segundo conhecidos precedentes. Por outro lado, a relevância e urgência a justificarem sua edição, são requisitos de conteúdo discricionário, de valoração política, atribuída ao Presidente da República, sendo vedado ao Judiciário, em princípio, o exame de sua ocorrência, conforme a mesma Corte. Várias são as limitações que a CF estabelece em matéria tributária. Dentre elas, o princípio da anterioridade inscrito no art. 150, III, "b", que veda a União, Estados, DF e Municípios, cobrar tributos (gênero), no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou. É o chamado princípio da anterioridade da lei. Já em seu art. 195, § 6º, quanto às contribuições sociais (espécies daquele gênero), está consignado que "... só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não se lhes aplicando o disposto no art. 150, III, *b*". É o que a doutrina chama de princípio da anterioridade nonagesimal. Não surpreender o contribuinte com a instituição ou majoração de determinada espécie tributária, para imediato cumprimento, eis o substrato essencial de referida exigência.



* Ministro do Superior Tribunal de Justiça, a partir de 19 de agosto de 2004.
LIMA, Arnaldo Esteves. Medida Provisória e Tributos. **Correio Braziliense**, Brasília, n.3525, 29 maio 2000. Caderno Direito e Justiça, p.1

Na doutrina, dentre outros, o Prof. Ricardo Lobo Torres, *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, 5ª ed., Renovar, aborda tal aspecto dentre aqueles que se vinculam à segurança jurídica, asserindo, à pág.94: “O direito financeiro, como acabamos de ver, se deixa informar por diversos princípios vinculados às idéias de justiça e de equidade. Mas também se subordina a outros princípios derivados da idéia de segurança jurídica, que muitas vezes se equilibram dramaticamente com os da justiça. Não basta a lei financeira justa, senão que é necessário ser ela também segura. Segurança jurídica, portanto, é uma das idéias fundamentais do direito. Abstrata como qualquer valor, a segurança jurídica não aparece diretamente no discurso normativo, eis que vai ganhar positividade através de inúmeros princípios constitucionais. A segurança jurídica é a própria paz social. Não se confunde com a segurança nacional (do Estado) nem com a segurança social (= seguridade social). Visa à garantia dos direitos fundamentais do cidadão e do contribuinte. A segurança jurídica no direito financeiro adquire concretude através de princípios tributários (tipicidade, anterioridade etc.) ou orçamentários (exclusividade, não-afetação etc.). Alguns deles vinculam-se à interpretação e complementação (proibição de analogia), enquanto outros dirigem-se à criação das normas (anterioridade, publicidade etc.)”.

A finalidade da observância estrita do princípio da anterioridade legal, ressalvadas as exceções que a própria CF contempla, é dar certeza ao contribuinte, afastando qualquer surpresa legislativa que lhe traga novo ônus fiscal, propiciando-lhe oportunidade para planejar suas atividades, preparando-se para cumprir a nova exigência sem sacrifício financeiro inesperado, abrupto. Ao contrário, o fará conscientemente, sabendo ser “o tributo, uma despesa individual tão essencial como a que é consagrada à habitação, à alimentação e ao vestuário” Ou, no dizer do Justice Oliver Holmes “Gosto de pagar impostos, com eles compro civilização”. (*Curso de Direito Tributário* – Professor Ruy Barbosa Nogueira – 9ª ed., Saraiva, pág. 129). Indiscutível

a magnitude de tal garantia constitucional. Não obstante, a jurisprudência do STF consagra entendimento no sentido de que o prazo nonagesimal a que se refere o § 6º, do art. 195, conta-se a partir da veiculação da primeira MP (RE 232.896-3/PA). Logo, somando-se os prazos de suas reedições, atingidos os noventa dias, a obrigação fiscal por ela instituída ou acrescida, torna-se exigível, independentemente de sua conversão em lei pelo CN. Estará, igualmente, dentro de tal exegese, atendida a anterioridade inscrita no art. 150, III, “b”, com a publicação da MP no exercício financeiro anterior àquele em que será exigido o tributo, vale dizer, publicada, por exemplo, no mês de dezembro, em janeiro subsequente a Fazenda já poderá cobrá-lo, sem sua apreciação pelo CN. A provisoriedade, nota ínsita a tal espécie anômala de se legislar, como seu nome indica; a incerteza da sua conversão em lei pelo CN, pois, muitas vezes o Executivo pode não contar com a maioria parlamentar; a facilidade com que se tem utilizado da mesma, inclusive no campo fiscal, são razões que parecem contrastar com a garantia jurídica e a não-surpresa do contribuinte, aludidos, sugerindo, sem embargo da orientação majoritária firmada pela Excelsa Corte, que, a despeito da idoneidade da MP para tal fim, o marco inicial, nas duas hipóteses (195, § 6º e 150, “b”), deveria ser a data de sua conversão em lei. Aí, sim, estaria preservada a segurança do contribuinte, em seu exato alcance, estimulando-lhe a cumprir a nova obrigação, ante sua estrita legalidade e mais do que isto, legitimidade. Lembre-se, ainda, que a LC 95, de 26.02.98, editada em cumprimento ao art. 59/CF, em seu art. 8º prescreve que “A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” para as leis de pequena repercussão”. Parece não se coadunar, igualmente, com a razoabilidade aí aventada, exigência fiscal resultante de MP, ainda que formalmente tenha ela atendido aos preceitos constitucionais, pois a sua provisoriedade a incompatibiliza com a

pretendida segurança que a mesma CF destina aos contribuintes, no ponto. Aliás, provisoriedade, por si, infunde sentimento de insegurança.

Em síntese, a certeza quase que absoluta que se tem, atualmente, no sentido da conversão das MPs em leis, pelo CN, poderá se inverter, futuramente, o que geraria, ainda, maior insegurança, pois passariam os contribuintes a viverem sob o pálio de tais normas, indefinidamente, sabendo-se que o Executivo, para não vê-las rejeitadas acabaria por encontrar forma de evitar suas votações, resolvendo o problema, como às vezes já ocorre, com infinitas reedições. Tal aspecto prospectivo, além dos demais, sem embargo da jurisprudência firmada pelo eg. STF, são instigantes, tendo em vista os ponderáveis princípios jurídico-políticos, que permeiam a matéria – de um lado, a alegada necessidade de se utilizar a MP e, do outro, as limitações e garantias que a CF contém, em matéria tributária. Vale refletir.